STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 46434
21 december 2015

Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 december 2015, nr. WJZ/853428 (6968), houdende wijziging van de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 in verband met verruiming van het aantal FM-kavels dat door een commerciële omroepinstelling kan worden gebruikt

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, handelende in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken;

Gelet op artikel 22, tweede lid, van het Mediabesluit 2008;

Besluit:

ARTIKEL I

De Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 8, eerste lid, komt te luiden:

1. In afwijking van artikel 6.24, eerste lid, van de Mediawet 2008, mogen voor de uitzending via de FM-band van radioprogramma's, andere dan bedoeld in artikel 7, eerste lid, van eenzelfde commerciële omroepinstelling ten hoogste vier FM-frequenties of samenstellen van FM-frequenties worden gebruikt.

ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2016.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

TOELICHTING

Inleiding

Op 31 augustus 2017 lopen de vergunningen af die de Minister van Economische Zaken heeft verleend voor commerciële radio-omroepen. Het gaat om vergunningen voor gebruik van het spectrum in de AM-band (middengolf 526,5–1606,5 kHz), de FM-Band (87,5–108 MHz) én vergunningen voor digitale ether-distributie (174–230 MHz) via DAB+. De regering is, na overleg met de Tweede Kamer, voornemens de vergunningen na 31 augustus 2017 voor vijf jaar te verlengen tot 2022 en deze verlenging gepaard te laten gaan met een verruiming van de eigendomsbeperkingen. Dit besluit strekt ertoe die verruiming met ingang van 1 januari 2016 te regelen door aanpassing van de Regeling aanwijzing en gebruik frequentieruimte commerciële radio-omroep 2003 (Regeling AGF).

Oorsprong gebruiksbeperkingen

Belangrijk uitgangspunt bij de verdeling van schaarse frequentieruimte is het waarborgen van diversiteit, zowel wat betreft programma-aanbieders (pluraliteit) als het programma-aanbod (pluriformiteit). Pluraliteit kan worden gewaarborgd door de toegang tot de ether open te stellen voor in beginsel zo veel mogelijk verschillende programma-aanbieders. Uitgangspunt daartoe is de hoofdregel van artikel 6.24, eerste lid, Mediawet 2008: eenzelfde omroepinstelling kan niet meer dan één FM-frequentie of samenstel van FM-frequenties gebruiken. Op deze hoofdregel kunnen echter bij ministeriële regeling uitzonderingen gemaakt worden als dat vanuit een oogpunt van doelmatig frequentiegebruik wenselijk is. Op deze wijze beoogde de wetgever de diversiteit van het commerciële radio-aanbod te waarborgen door het voorkomen van concentratie van te veel frequentieruimte in één hand. Tegelijkertijd wilde de wetgever de mogelijkheid van afwijkingen van de hoofdregel in het belang van doelmatig frequentiegebruik open houden. In het kader van de uitgifte van de beschikbare frequentieruimte in 2003 heeft de Tweede Kamer de regering gevraagd ter vergroting van de diversiteit van het radioaanbod het mogelijk te maken dat eenzelfde instelling maximaal twee zenders mag verwerven.[1] Aan deze wens is toen aldus uitvoering gegeven, dat via de Regeling AGF is bepaald dat eenzelfde commerciële omroepinstelling niet meer dan twee landelijke FM-frequenties of samenstellen van FM-frequenties mag gebruiken, waarvan er één geclausuleerd is. Deze uitzondering op de hoofdregel betekent een verruiming van de exploitatiemogelijkheden, omdat het binnen grenzen is toegestaan dat eenzelfde commerciële omroepinstelling meer dan één FM-frequentie of samenstel van FM-frequenties gebruikt. Tegelijkertijd paste deze verruiming bij het bereiken van een voldoende divers commercieel radio-aanbod.

Ontwikkelingen in radioland

De radiomarkt is door de jaren tamelijk stabiel gebleven, maar is wel onderdeel van een grotere en dynamische mediamarkt. De opkomst van het internet integreert diverse media, waaronder radio, en heeft de verhoudingen – met name in de advertentiemarkt, de primaire inkomstenbron voor commerciële radiozenders – veranderd. In 2003, bij de oorspronkelijke verdeling, werd er nog muziek geluisterd via de radio, de CD en een enkele betaalde download, die bovendien slecht overdraagbaar was op mobiele spelers. Nu is het aanbod aan zenders en ontvangstmogelijkheden, mede door de opkomst van internet, DAB+ en streamingdiensten, zeer breed en dit zal naar verwachting nog verder toenemen. In algemene zin is de definitie ‘radio’ aan verandering onderhevig. Streaming muziekdiensten bieden immers ook radiostations gebaseerd op persoonlijke voorkeur, genre of artiest. Via nieuwe initiatieven kunnen luisteraars zelf nieuws en informatie over het weer toevoegen aan een muziekmix. Daarnaast zetten radiostations steeds meer in op Visual Radio (radio met omlijsting op televisie). De definitie van radio is dus breder geworden dan lineaire zenders die via de FM worden aangeboden.

Het aanbod van nieuws, opinie, (nieuwe) muziek en entertainment voor de luisteraar is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Al dit aanbod komt naast de klassieke analoge infrastructuren (AM, FM en analoge kabel) in toenemende mate via het internet en Dab+ tot ons.[2] De luisteraars weten daarnaast ook de digitale kabel steeds beter te vinden. Tegelijkertijd verandert, met name onder jongeren, de mediaconsumptie. Het gebruik van radio is gedaald met 17% ten gunste van ‘beeld’. De

[1] Motie-Nicolaï c.s., Kamerstukken II 2000/01, 24 095, nr. 56.

[2] In een brief aan de Tweede Kamer van 23 december 2013 heeft de regering in het kader van de ontwikkelingen in de elektronische communicatiemarkt een visie neergezet voor telecommunicatie, media en internet voor de middellange termijn (vijf tot tien jaar). Zie Kamerstukken II 2013/14, 26 643, nr. 300.

verwachting is dat deze trend zich de komende jaren zal voortzetten. Tevens verschuift het gebruik van media-aanbod steeds meer naar non-lineair (luisteren wanneer je wilt).

Sinds het verstrekken van de vergunningen in 2003 zijn de commerciële radiostations steeds verder uitgegroeid tot professionele bedrijven die vaak, zeker de landelijke, deel uit maken van grote multimediale bedrijven. Zij zijn onderdeel van een bedrijfsstrategie die om meer draait dan de positie, omzet en winstcijfers van enkel de radiozender. De radiozender is dus één, maar zeker niet het enige, distributiekanaal om luisteraars te bereiken en dus inkomsten te genereren. Waar vroeger radio het primaire 'product' was, zoeken stations nu naar schaalvoordelen en ontplooien zij tal van activiteiten, zoals televisie, magazines en evenementen, om luisteraars aan zich te binden en zo waar mogelijk de inkomsten verder te vergroten.

Verruiming eigendomsbeperkingen

De eigendomsbeperkingen beogen concentratie van het gebruik van FM-frequenties op de commerciële radiomarkt te voorkomen indien dat zou leiden tot beperking van de mogelijkheden van andere radio-omroepinstellingen en daarmee de onderlinge concurrentie (mede op de advertentiemarkt) zou beperken.[3] Uitgaande van schaarste aan frequentieruimte brengt doelmatig frequentiegebruik mee dat zo veel mogelijk partijen in onderlinge concurrentie tot rendabele exploitatie van frequentieruimte kunnen komen. Het voorkomen van te grote concentratie van frequentieruimte dient tevens een ander aspect van doelmatig frequentiegebruik: het waarborgen van pluraliteit en pluriformiteit, samengevat in het begrip diversiteit. Daaronder wordt verstaan diversiteit naar aanbieders van commerciële radio en diversiteit in het commerciële radio-aanbod. Belangrijke doelstelling bij de verdeling van schaarse frequentieruimte is dan ook het waarborgen van diversiteit, zowel wat betreft programma-aanbieders (pluraliteit) als het programma-aanbod (pluriformiteit). Als uitgangspunt daarvoor geldt de hoofdregel van artikel 6.24 Mediawet 2008: eenzelfde omroepinstelling kan niet meer dan één FM-frequentie of samenstel van FM-frequenties verwerven.[4] De wetgever heeft niettemin de mogelijkheid open gehouden om daarvan af te wijken als ontwikkelingen meebrengen dat met de hoofdregel niet langer doelmatig frequentiegebruik is gediend.

In de vorige paragraaf zijn de ontwikkelingen in het aanbod op de radiomarkt beschreven. Op basis daarvan kan gesteld worden dat er vandaag de dag in ruime mate sprake is van een pluriform aanbod door toename van distributiemethoden en aanbod. Daarnaast is de verwachting dat door toename van mobiel breedband en digitalisering via DAB+ de toegang onderweg tot een groter aanbod alleen nog maar verder zal stijgen. De verwachting is zelfs dat door meer ruimte te geven aan ondernemerschap het programma-aanbod beter afgestemd wordt op de behoeften van de luisteraar. Tot slot wordt onderscheidend aanbod natuurlijk ook gerealiseerd door de Nederlandse Publieke Omroep. Dat leidt tot de conclusie dat de bestaande eigendomsbeperking voor landelijke commerciële radio-omroep voor de FM niet langer noodzakelijk is. Daarnaast biedt een verruiming van de bestaande eigendomsbeperking commerciële radio-ondernemingen meer mogelijkheden frequentieruimte doelmatiger en op een bedrijfsmatig verantwoord rendabele manier te exploiteren door die exploitatie onder te brengen in een groter geheel van activiteiten en het combineren van meer frequentieruimte.

In het Algemeen Overleg Telecommunicatie van 2 juli jl. is met de Tweede Kamer gesproken over de toekomst van de vergunningen voor commerciële radio-omroepen die op 31 augustus 2017 aan het eind van hun looptijd komen.[5] De Tweede Kamer heeft bij die gelegenheid de regering via een motie gevraagd de vergunningen te verlengen en tevens de eigendomsbeperkingen te verruimen.[6] Bij brief van 1 september 2015 heeft de regering de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijze waarop zij omgaat met de wensen van de Kamer.[7] De Tweede Kamer heeft deze wensen herhaald in een motie die is ingediend tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst.[8] Gevraagd is om een verruiming van de eigendomsbeperkingen van landelijke radiokavels van maximaal één ongeclausuleerd en één geclausuleerd kavel naar maximaal vier kavels via een ministeriële regeling per 1 januari 2016 te regelen. Deze tussentijdse verruiming is juridisch mogelijk, omdat de huidige beperkingen niet in de vergunning, maar in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. De verruiming tast het object van de vergunningen niet aan en kan dus ingevoerd worden tijdens de looptijd van de vergunningen.

---

[3] Nota van toelichting bij het Besluit van 29 april 1998, houdende aanpassing van het Mediabesluit aan enkele wetten tot wijziging van de Mediawet, Stb. 1998, 274.
[4] Idem.
[5] Kamerstukken II 2014/15, 24 095, nr. 390.
[6] Motie-Gesthuizen c.s., Kamerstukken II 2014/15, 24 095, nr.385.
[7] Kamerstukken II 2014/15, 24 095, nr. 391.
[8] Motie-Rutte/Mohandis, Kamerstukken II 2015/16, 34 264, nr. 27.

Op grond van het voorgaande zijn er gegronde redenen om vanuit het oogpunt van doelmatig frequentiegebruik tot een verdere verruiming van de eigendomsbeperkingen over te gaan. Daarbij wil het kabinet aansluiten bij de wens van de Tweede Kamer door te regelen dat eenzelfde partij maximaal vier landelijke FM-frequenties of samenstel van FM-frequenties mag gebruiken.

Bedrijfseffecten

Uitzonderingen op de hoofdregel van de wet betekenen een verruiming van de exploitatiemogelijkheden, omdat het binnen grenzen wordt toegestaan dat eenzelfde commerciële omroepinstelling meer dan één FM-frequentie of samenstel van FM-frequenties gebruikt. Door het verruimen van de eigendomsbeperkingen wordt het mogelijk voor radioconcerns om meer radiostations onder één paraplu te brengen door een fusie of overname of door overdracht van de vergunning. Daarmee is het onder meer mogelijk efficiëntievoordelen en daardoor meer opbrengsten te behalen. Dit kan bijdragen aan de ontwikkeling van en investeringen in digitaliseringsplannen en in investeringen in de programmering. Ook is het niet waarschijnlijk dat bedrijven die meerdere radiostations onder een paraplu brengen, hetzelfde aanbod bieden. Dat immers leiden tot kannibalisatie. Juist met meer stations binnen een concern kan ook diversiteit van het aanbod worden bevorderd.

Consultatie

In december 2015 is voor deze regeling een korte internetconsultatie gehouden. Er zijn in totaal dertien reacties binnengekomen. Deze waren afkomstig van houders van vergunningen voor landelijke commerciële radio-omroep, houders van vergunningen voor niet-landelijke commerciële radio-omroep en van andere belangstellenden waaronder – volgens dezen – potentiële toetreders tot de radiomarkt.

Een aantal partijen, met name landelijke commerciële vergunninghouders, verwelkomt de voorgenomen verruiming van de eigendomsbeperkingen. Zij benadrukken ook het belang om deze wijziging snel door te voeren. Andere partijen, met name vergunninghouders voor niet-landelijke commerciële radio, merken op dat de overheid met deze regeling schaarste op de (landelijke) FM-markt creëert en dat het level playing field tussen landelijke en niet-landelijke commerciële radio wordt verstoord. Zij zijn van mening dat ook de (eigendoms)regels voor niet-landelijke radiopartijen zouden moeten worden versoepeld, bijvoorbeeld door het afschaffen van de verboden kavelcombinaties. Met betrekking tot dit laatste punt roepen diverse andere belangstellenden juist op om de eigendomsregels in de niet-landelijke commerciële radiodomein ongemoeid te laten.

Naar aanleiding van deze inbreng wordt opgemerkt dat de onderhavige regeling alleen betrekking heeft op een verruiming van de eigendomsbeperkingen die op dit moment gelden voor het gebruik van FM-frequenties of een samenstel van FM-frequenties aangewezen voor landelijke commerciële radio-omroep.

Diverse partijen geven ook aan dat het afschaffen van de eigendomsbeperkingen de pluriformiteit van het radio-aanbod aantast, alleen maar tot meer winsten leidt en geen betere programma's oplevert.

Naar aanleiding van deze inbreng kan erop worden gewezen dat de Nederlandse radiomarkt al behoorlijk divers is. Er zijn veel stations, landelijk, regionaal en lokaal, zowel met een commerciële als met een publieke basis, die gebruik maken van diverse infrastructuren (ether, kabel en internet). Zoals elders in deze toelichting wordt uitgelegd, hebben zich de afgelopen jaren veel ontwikkelingen in het radiolandschap en het luistergedrag voorgedaan. Met de komst van nieuwe digitale distributietechnieken (digitale kabel, internetradio, DAB+) is de diversiteit verder toegenomen. Het luistergedrag verandert door de komst van nieuwe diensten (iTunes, YouTube, Spotify, Soundcloud). Hierdoor is een grote diversiteit in het radio-aanbod ontstaan. De wijziging die met de onderhavige regeling mogelijk wordt gemaakt zal dan ook naar verwachting de diversiteit niet schaden.

In een van de reacties is gewezen op mogelijke consequenties van de verruiming van de eigendomsbeperkingen voor een eventuele veiling.

Naar aanleiding van deze inbreng dient hier ter verduidelijking dat indien een veiling van de FM-frequenties aan de orde mocht komen, de consequenties van eigendomsbeperkingen voor de veilingregels uiteraard zullen worden beoordeeld.

Ten slotte is door een aantal partijen opgemerkt dat de consultatietermijn erg kort was.

Gelet op de beoogde datum van inwerkingtreding (1 januari 2016) was een korte consultatieperiode

echter noodzakelijk. Ondanks de korte termijn is er toch een substantieel aantal reacties ontvangen.

Financiële gevolgen

Er zijn geen gevolgen voor de rijksbegroting.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het Commissariaat voor de Media is gevraagd de onderhavige wijziging van de Regeling AGF te toetsen op uitvoerings- en handhavingsaspecten. Volgens het Commissariaat geeft de wijziging van de Regeling AGF geen aanleiding tot het maken van specifieke opmerkingen vanuit een oogpunt van uitvoering en toezicht.

Administratieve lasten

Uit deze wijziging van de Regeling AGF vloeien geen administratieve lasten voort.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker